

Lars Kohlmorgen, Wolfgang Hein & Sonja Bartsch

Netzwerke und Governance.

Transnationale Netzwerke als Grundlage emanzipatorischer Politik in der Weltgesellschaft?

Der Netzwerkbegriff ist heute in aller Munde. Er ist seit längerem jenseits der Soziologie, wo das Konzept sozialer Netzwerke entwickelt wurde, fest etabliert – nicht nur in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften und rund um den Computer, sondern auch in der Wortschöpfung „Netzwerkgesellschaft“ zur Kennzeichnung einer ganzen Gesellschaftsordnung bzw. eines spezifischen Typs gesellschaftlicher Entwicklung im Kapitalismus (vgl. Castells 2001-2003, Messner 2003). Ein „Netz“ ist zunächst einmal eine Metapher für die Darstellung nicht-hierarchischer Beziehungen zwischen Elementen, die sich zur mathematischen Erfassung von Strukturen eignet, vor allem aufgrund der Möglichkeit, von einfachen Grundstrukturen zu komplexeren Strukturen voranzuschreiten. Diese Ansätze haben es auch relativ früh nahegelegt, soziale Beziehungen unter dem Gesichtspunkt der Bildung von Netzwerken zu analysieren; bereits seit den 1930er Jahren sind in der Soziologie und der Anthropologie Ansätze zur Analyse sozialer „Vernetzung“ entwickelt worden (vgl. z.B. Moreno 1934; Mitchell 1969). Im Rahmen der Informatik hat die Analyse von Netzwerkstrukturen rasch an Bedeutung gewonnen. In jüngster Zeit wurden dann zunehmend Modelle aus der Informatik zur Analyse sozialer Strukturen und Prozesse verwendet (Sozionik).

Diese Ansätze liefern auch wichtige Beiträge zum Verständnis von Politiknetzwerken, u.a. zur Unterscheidung von verschiedenen Typen von Netzwerken, zur Charakterisierung von Beziehungs-/Kommunikationsmustern sowie der Zentralität von Akteuren in Netzwerken und bilden schließlich auch die Grundlage für die Anwendung spieltheoretischer Modelle. In der Politikwissenschaft dient der Netzwerkbegriff zur Kennzeichnung sehr vielfältiger Formen sozialer Interaktionen dort, wo es nicht um die freie Konkurrenz unabhängiger Akteure auf Märkten und um formale Autoritätsstrukturen innerhalb staatlicher Organisationen geht. Zivilgesellschaftliche Akteure sind häufig netzwerkförmig organisiert, teilweise auch in Netzwerken mit öffentlichen Organisationen und mit privaten Unternehmen verschränkt.

Zu berücksichtigen ist, dass Netzwerke kollektiver Akteure in realen politischen und gesellschaftlichen Strukturen immer mit Strukturen verbunden sind, die selbst nicht netzwerkförmig organisiert sind. Das gilt etwa für die endogenen Strukturen der jeweiligen Netzwerkakteure und für die Beziehungen von Netzwerken zu anderen Formen politischer Steuerung. Dabei werden Netzwerke häufig als eine regulative und politische Reaktion auf die Komplexität und die funktionale Differenzierung von Gesellschaft und Politik verstanden. Hier wird vielfach argumentiert, dass staatlich-hierarchische Regelung genauso wenig wie Marktregelung die komplexen Probleme bearbeiten und lösen könne und Netzwerke entscheidend dazu beitragen, das in der Weltgesellschaft problematische Verhältnis von sich rasch globalisierenden Märkten und den Grenzen politischer Steuerung durch Nationalstaaten und internationale Regierungsorganisationen zu transformieren. Ermöglichen Netzwerke im globalen Zusammenhang neue Formen des Verhältnisses von Staat, privater Ökonomie und Zivilgesellschaft? Dies ist in den letzten eineinhalb Jahrzehnten vor allem unter dem Begriff der *Global Governance* diskutiert worden, so dass in diesem Zusammenhang der *Governance*-Begriff den zweiten zentralen Begriff darstellt.

Dieser Artikel beschäftigt sich vor allem mit der verbreiteten These, dass sich mit einer stark von Netzwerken geprägten *Global Governance* eine politische Struktur entwickeln könnte, die den Verlierern der Globalisierung ein stärkeres Gewicht gibt, sozusagen einen wichtigen Beitrag zu ihrem *Empowerment* leistet (vgl. Hein 2001). Dabei werden wir allerdings grundsätzliche Fragen des Verhältnisses zwischen Politik und Ökonomie im globalisierten Kapitalismus weitgehend ausklammern. Die strukturelle Macht des ökonomischen Systems, die – allgemein ausgedrückt – Akteure unter Druck setzt, Rahmenbedingungen für Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern, steht hier nicht im Vordergrund. Wir konzentrieren uns vielmehr auf die ambivalente Funktion von Netzwerken für emanzipatorische Politik, wobei wir Netzwerke als Strukturen sehen, die die Position von Nationalstaaten im internationalen System relativieren, und dadurch sozialen Gruppen, die im System der Nationalstaaten eine schwache Position einnehmen, ein potenziell größeres politisches Gewicht geben können. „Global Social Governance“ kann dann auch von mächtigen Akteuren akzeptiert werden, um ein Minimum an Kohäsion und Konfliktbewältigung in der Weltgesellschaft zu erreichen. Wir plädieren dabei für eine differenzierte Auseinandersetzung, die sowohl die Chancen einer verstärkten Netzwerk-*Governance* (z.B. mehr Partizipation, Kreativität) als auch deren Gefahren (z.B. Privatisierung und Fragmentierung von *Governance*) berücksichtigt und abwägt.

Außerdem soll eine Klärung der begrifflichen Grundlagen angestrebt werden, um das Verhältnis zwischen Netzwerken und anderen Akteuren globaler Politik genauer bestimmen zu können. Es wird die Verwendung dieser Begriffe in

Steuerungs-, *Governance*- und Netzwerktheorien und in Ansätzen aus den Internationalen Beziehungen skizziert. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Diskussion von Netzwerken als *kollektiven Akteuren* und ihres Beitrags zur Entwicklung globaler politischer Strukturen. Als Grundlage für eine kritische Diskussion von transnationalen Netzwerken in der globalen Politik erfolgt eine Auseinandersetzung mit Fragen der Legitimität und Macht. Der Beitrag wird mit der Frage schließen, inwieweit transnationale Politiknetzwerke nicht „nur“ effektiv Prozesse internationaler Politik beeinflussen können, sondern auch in der Lage sind, den normativen Rahmen internationaler Politik zu transformieren. Diese Diskussion wird kurz mit zwei empirischen Beispielen für Netzwerkregelung aus dem Bereich von *Global Health Governance* – dem *Global Fund to Fight HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria* (Global Fund) und der *Campaign for Access to Essential Medicines*, d.h. der von den Ärzte ohne Grenzen (MSF) koordinierten Kampagne für einen universellen Zugang zu antiretroviralen Medikamenten zur Behandlung von HIV/AIDS (ARVs) – illustriert. Im Schlusskapitel werden die Vor- und Nachteile diskutiert, die Netzwerke sowie zivilgesellschaftliche und hybride *Governance*-Formen für eine emanzipatorische Politik haben, die auf Armutsbekämpfung und *Empowerment* von armen Bevölkerungsgruppen mit geringem politischen Einfluss abzielt

Governance und Netzwerke

Wenn wir uns mit Politik-Netzwerken beschäftigen wollen, ist ein Bezug auf das allgemeine und umfassende System der gesellschaftlichen und politischen Steuerung und Regelung, d.h. *Governance*, unabdingbar. Auch die Rede von der „Netzwerkgesellschaft“ impliziert im Allgemeinen nicht, dass deren politische Steuerung ausschließlich über Netzwerke funktioniert.

Netzwerke stehen nie für sich alleine, sondern werden immer durch andere *Governance*-Formen beeinflusst und stehen zumeist in einem funktionalen Verhältnis zu ihnen. Dies betrifft in vielen Fällen auch die interne Struktur von Netzwerken. Somit wäre zunächst in der gebotenen Kürze zu klären, was unter *Governance* zu verstehen ist.¹ Während bisweilen *Governance* als Gegensatz zu hierarchischer oder rein staatlicher Steuerung begriffen wird (z.B. Rhodes 1997), hat sich inzwischen mehrheitlich ein Verständnis durchgesetzt, das unter *Governance* eine Interaktion aller Formen politischer und politisch relevanter sozialer und ökonomischer Handlungskoordination versteht. Inzwischen ist die knappe und allgemeine Definition von Renate Mayntz sehr prominent, die – bei aller erforderlichen weiteren Präzisierung – als eine Art Grundverständnis von *Governance* dienen kann: *Governance* ist nach Mayntz (2005)

„das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.“

Auch wir beziehen uns auf einen solchen umfassenden Begriff von *Governance* als Zusammenspiel unterschiedlicher institutioneller Formen und Interaktion unterschiedlicher Akteurstypen. Weiterführend stellen wir dann mit McGrew (2001: 18) die zentrale (und gleichwohl relativ simple) Frage: „Governance of what, by whom, in whose interest, and for what purposes?“ Dies führt zwangsläufig zu einigen wichtigen Fragen, die in vielen Ansätzen und Forschungsarbeiten zu (*Global Governance*) fehlen bzw. nur am Rande berücksichtigt werden: Welche Probleme werden behandelt? Wer ist in *Governance*-Prozesse involviert und wer nicht? Welche Interessen verfolgen die einzelnen Akteure? Wie sind die Machtverhältnisse? Schließlich drängt sich angesichts der größeren Bedeutung privater Akteure die wichtige Frage der Legitimität von *Global Governance* und Netzwerken auf, die allerdings in den letzten Jahren ausgiebig diskutiert wurde. Diese Fragen bekommen insbesondere vor dem Hintergrund eine Relevanz, dass wir uns mit den Implikationen von Netzwerken und *Governance* für Akteure aus ärmeren Nicht-OECD-Ländern beschäftigen, während die etablierte *Governance*-Forschung sich wenig mit regional differenzierten Interessenlagen beschäftigt hat.

Ein Teil dieser Fragen – und insbesondere die zu Legitimität und Macht – wird später im Hinblick auf Netzwerke aufgegriffen werden. Zunächst – in diesem und dem folgenden Abschnitt – soll uns aber interessieren, wie Netzwerke im Kontext von *Governance* zu verstehen sind und was eigentlich genau der Begriff „Netzwerk“ meint. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die typischen Multiakteurskonstellationen von *Global-Governance*-Strukturen nicht an sich schon Netzwerke schaffen: Wenn etwa bestimmte internationale Vereinbarungen als Ergebnis der Einflussnahme einzelner zivilgesellschaftlicher Organisationen (CSOs), verschiedener Nationalstaaten und anderer internationaler Regierungsorganisationen auf Entscheidungsprozesse einer internationalen Konferenz zustande kommen, dann handelt es sich noch nicht notwendigerweise um einen netzwerkförmigen Prozess. Allerdings ist es häufig der Fall, dass Gruppen von CSOs in einem solchen Fall als Netzwerke kooperieren und dass die resultierenden Vereinbarungen netzwerkförmige Konsultationsgremien vorsehen bzw. z.T. auch – wie im Falle des genannten Global Fund – netzwerkartige Entscheidungsgremien vorsehen.

Governance-Formen

Wir haben oben ausgeführt, dass *Governance* das Zusammenspiel unterschiedlicher Regelungsformen beschreibt. Netzwerke werden zumeist als eine dieser Regelungsformen beschrieben. Somit ist ein kurzer Blick in die umfangreiche *Governance*-Literatur hilfreich, der verdeutlichen soll, wie Regelungsformen erfasst und bezeichnet werden. Es wird deutlich, dass die meisten Autoren zwischen drei Regelungsstrukturen differenzieren (vgl. Willke 2001: 94; Benz 2004). Zumeist werden institutionalisierte Hierarchie und Markt als Hauptformen und als dritte Form Solidarität, Verhandlungen oder Netzwerke – oft als Mischformen von Hierarchie und Markt – genannt. Statt Hierarchie wird bisweilen auch der Staat als Steuerungsform angeführt. Grundsätzlich wird hier ein unterschiedliches konzeptionelles Verständnis der Begrifflichkeiten deutlich, das im Folgenden kurz dargelegt werden soll, da sich daraus das Verständnis und die Definition der Kategorie ‘Netzwerk’ ableitet.

Auf der einen Seite beschreiben Regelungsstrukturen eher eine *Handlungslogik* oder eine *Koordinationsform*, wie Schneider (2004: 8) es ausdrückt, wenn zum Beispiel von ‘Hierarchie’ die Rede ist oder mit ‘Markt’ eine Steuerungslogik gemeint ist. Auch die Begriffe ‘Solidarität’ und ‘Verhandlungen’ beziehen sich auf Handlungslogiken/Koordinationsformen (vgl. Rosenau 2002: 80ff.; Kooiman 2003; Börzel & Risse 2005). Auf der anderen Seite werden Regelungsformen über die in ihnen involvierten Akteure abgeleitet und beziehen sich eher auf den *institutionellen Rahmen*, wie z.B. in der bekannten Formulierung von „governance by, with and without government“ (Zürn 1998) oder der Differenzierung von privat, staatlich oder öffentlich (vgl. Börzel & Risse 2005; Mayntz 2005). Volker Schneider (2004: 8) nennt dies mit Bezug auf die Frage von Öffentlichkeit und Privatheit den „gesellschaftlichen Status“ der involvierten Akteure. Die Frage für die weitere Beschäftigung mit Netzwerken im *Governance*-Prozess ist nun, wie der Netzwerkbegriff begründet und verwendet wird. Nach den oben dargelegten Kategorisierungen besteht *Governance* bei einer Zugrundelegung von Handlungs- und Kooperationslogiken aus folgenden drei *Governance*-Formen:

- Hierarchische Regelung: institutionelles Arrangement, in dem Politik/Steuerung gemäß formalisierter Herrschaftsverhältnisse von i.d.R. einigen wenigen Akteuren, im Extremfall von einem einzigen, bestimmt wird und durch *top-down*-Prozesse gekennzeichnet ist, z.B. in Staaten, aber auch innerhalb von Unternehmen (vgl. Rosenau 2002: 80ff.). Allerdings sollte der Begriff der hierarchischen Regelung nicht mit den Kategorien Hierarchie, Macht und Herrschaft verwechselt werden. So finden sich Formen hierarchischer Regelung zwar selten in zivilgesellschaftlicher oder auch Netzwerk-*Governance*,

was aber nicht heißt, dass diese frei von Macht- und hierarchischen Verhältnissen sind. Es geht hier um die Regelungslogik und nicht um die politischen und sozialen Strukturen im Allgemeinen (die darüber hinaus selbstverständlich miteinander in Wechselwirkung stehen).

- Markt-Regelung: Steuerung entsteht im Idealfall spontan, ungeplant und unbewusst aus dem Handeln nicht miteinander verbundener Akteure, die ihre Eigeninteressen verfolgen.
- Netzwerk-Regelung: zwischen Hierarchie und Markt befindliche „Interaktionszusammenhänge, in denen die Zahl der an einer Politik beteiligten Akteure überschaubar bleibt und die Akteure über ihre jeweiligen Interessen informiert sind, ihr gemeinsames Handeln abstimmen oder aushandeln und letztlich auch Kooperation auf Dauer stellen können“ (Schneider 2004: 8).

Wenn wir jedoch die *Governance*-Formen über die Aktivitäten der Akteure bzw. die Institutionen definieren, kommen wir zu folgenden Begrifflichkeiten:

- Staatliche/öffentliche *Governance*-Formen: Der Begriff der öffentlichen Regelung würde sich dabei auf Entscheidungsprozesse und -mechanismen beziehen, aus denen zumindest potenziell niemand ausgeschlossen ist und zu denen – direkt oder vermittelt – jeder im Falle von demokratischen Verhältnissen Zugang hat. Zudem ist der *Output* an alle gerichtet bzw. sind alle von ihm betroffen.
- Private *Governance*-Formen: Hier ist der Zugang zu Entscheidungsprozessen auf bestimmte Mitglieder reduziert, oftmals werden ‘individuelle’ Entscheidungen von kollektiven privaten Akteuren getroffen. Während die gängigen *Governance*-Ansätze unter privaten *Governance*-Formen sowohl die von privatwirtschaftlichen als auch die von zivilgesellschaftlichen Akteuren geschaffenen Strukturen zusammenfassen, schlagen wir vor, jeweils eigenständige *Governance*-Formen zu definieren (vgl. Marcussen & Torfing 2003). Somit wirken private *Governance*-Formen, wenn institutionelle Strukturen vorhanden sind, in denen lediglich privatwirtschaftliche Akteure *Governance*- und Regelungsfunktionen übernehmen.
- Zivilgesellschaftliche *Governance*-Formen hingegen umfassen Akteure jenseits der Privatwirtschaft und des Staates, deren Interessen nicht profitgeleitet, dafür allerdings zumeist auf die Förderung des – im Einzelnen natürlich unterschiedlich verstandenen – Allgemeinwohls ausgerichtet sind. Zivilgesellschaftliche Akteure sind zwar genau genommen auch privat, transzendieren diese Privatheit aber gewissermaßen mit ihrer Ausrichtung auf die Förderung des Allgemeinwohls und indem sie Möglichkeiten zur Ausübung von *Voice* und Partizipation bereitstellen. Sie sind somit an der Herstellung von Öffentlichkeit beteiligt.

- Hybride *Governance*-Formen: Im weitesten Sinne alle Formen der Interaktion zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf einem Kontinuum jenseits von rein öffentlicher und diesseits von rein privater Regelung (vgl. Börzel & Risse 2005). Die Interaktionen der Akteure hierin können unterschiedliche institutionelle Ausprägungen aufweisen, gering oder stark formalisiert sein und staatliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure in unterschiedlichem Maße einbeziehen (z.B. PPPs, Politiknetzwerke).

Die Frage ist nun zunächst, ob die unterschiedlichen Formen jeweils einander zugeordnet werden können. Also: Ist Hierarchie gleichzusetzen mit staatlicher/öffentlicher Regelung, Markt mit privater Regelung, Netzwerk mit hybrider Regelung? In der Literatur erfolgt zumeist eine solche Gleichsetzung (Ausnahme: Schneider 2004). Dass ein Zusammenhang zwischen den jeweiligen Aspekten der *Governance*-Formen besteht, ist offensichtlich. So sind die meisten hybriden Regelungsformen durch eine Netzwerklogik charakterisiert, hierarchische Regelungsformen finden wir im Nationalstaat. Allerdings ist, wie schon angedeutet, bei genauerer Betrachtung empirischer Beispiele eine solche Gleichsetzung von institutioneller Komposition und Koordinationslogik von Regelungsformen nicht durchzuhalten. Beispielsweise finden sich Netzwerkhandlungslogiken unter verschiedenen CSOs (zivilgesellschaftlich) und unter internationalen Organisationen (staatlich/öffentlich), und Hierarchien und hierarchische Handlungs-/Steuerungslogiken sind innerhalb von Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen (privat) vorhanden (s.u.).²

Die Tabelle 1 gibt einen schematischen Überblick über Institutionen und Kooperationsformen in *Governance*-Prozessen, wobei Macht- und Hegemoniestrukturen zunächst einmal ausgeblendet bleiben. Hierarchische Regelung charakterisiert die institutionellen Strukturen der mächtigsten wie der schwächsten Nationalstaaten; und die Hegemonie des transnationalen Kapitals durchdringt alle *Governance*-Formen. Dennoch sind die spezifischen Formen von *Governance* von zentraler Bedeutung für die Organisation politischer Interessen im Konflikt mit Kapitalinteressen bzw. mit mächtigen Nationalstaaten. Netzwerk-Regelung und dessen Verknüpfung mit zivilgesellschaftlichen und hybriden *Governance*-Formen schaffen eine höhere Flexibilität bei der Lösung von Konflikten und ermöglichen eine Partizipation neuer Akteure.

Netzwerke

Der Begriff des Netzwerkes ist nun noch vielfältiger und schillernder als der der *Governance*, bisweilen erscheint dessen Verwendung in den Sozialwissenschaften und darüber hinaus auch inflationär.

Eine ausführlichere zusammenfassende Darstellung von Netzwerk-Ansätzen in den unterschiedlichen Disziplinen können wir hier allerdings nicht leisten, so dass wir uns im Folgenden auf die Entwicklung unseres politikwissenschaftlichen Netzwerk-Konzeptes konzentrieren. In diesem Rahmen bezieht sich der Netzwerk-begriff auf *Governance*-Leistungen als ein *Bestandteil* von *Governance* und nicht auf übergeordnete Prozesse, wie es vielfach bei der Beschreibung von *Governance als* Netzwerk oder von gesamtgesellschaftlichen Tendenzen und Handlungslogiken als Netzwerk-Gesellschaft (Manuel Castells) geschieht. Das heißt – wie schon oben bezeichnet – es handelt sich um private, zivilgesellschaftliche, staatliche und hybride *Governance*-Netzwerke.

Ausgehend von der Regierungslehre fand der Netzwerk-begriff seit den 1990er Jahren auch zunehmend Verwendung in den internationalen Beziehungen. In beiden Teilbereichen der Politikwissenschaft wird der Netzwerk-begriff als analytisches Konzept zur Beschreibung von Steuerungsprozessen oder/und als theoretisches Modell zur Erklärung von Steuerungsprozessen verwendet.

Bezugnehmend auf Tanja Börzel (1998: 254), Martin Marcussen und Jacob Torfing (2003: 7) sowie Patrick Kenis und Volker Schneider (1991) sehen wir folgende Merkmale als konstitutiv für *Governance*-Netzwerke an: Ein *Governance*-Netzwerk ist:

Tabelle 1: Institutionen und Kooperationsformen in Governance-Prozessen

	öffentliche Governance-Formen	private Governance-Formen	zivilgesellschaftliche Governance-Formen	hybride Governance-Formen
hierarchische Regelung	Nationalstaat, Regierung, Internationale Organisationen (IOs)	innerhalb von Unternehmen	innerhalb von Organisationen	
Markt-Regelung	z.T. Prozesse in Global Governance ("Anarchie")	ökonomischer Markt	Konkurrenz unter CSOs	
Netzwerk-Regelung	Netzwerke zwischen IOs, zwischenstaatlichen Instanzen, Städtenetzwerke	Lex Mercatoria, Sozialstandards in Wertschöpfungsketten	CSO-Netzwerke	GPPPs*, globale Politiknetzwerke, Expertenkommissionen, Zertifizierungsnetzwerke

* GPPPs steht für Global Public Private Partnerships.

- a) ein relativ stabiles Arrangement von nicht-hierarchischen und interdependenten Beziehungen zwischen operational autonomen Akteuren, die
- b) gemeinsame Interessen und Ziele in politischen Prozessen und/oder der Erreichung öffentlicher Ziele verfolgen und
- c) dabei Ressourcen austauschen und durch Verhandlungen und Kooperation interagieren.

Solche Netzwerke können einen unterschiedlichen Grad der Formalisierung und Institutionalisierung und einen unterschiedlichen Zeithorizont (situativ, kurzfristig, zeitlich begrenzt, dauerhaft) aufweisen, auf unterschiedlichen Ebenen *Governance*-Leistungen erbringen (transnational, supranational, national, lokal) sowie eine unterschiedliche Reichweite haben (sektorspezifisch, politikfeldspezifisch, gesamtgesellschaftlich).

Grundsätzlich ist im Hinblick auf die Forschung zu Netzwerken auf zwei unterschiedliche, gleichwohl letztlich immer zusammenhängende Untersuchungsperspektiven hinzuweisen: Zum einen können die internen Strukturen – also die internen Interaktions- und Kommunikationsprozesse, Machtverhältnisse, Regeln und Normen von Netzwerken – analysiert werden (Binnenperspektive): Netzwerke dienen dann – oft unter Rückgriff auf organisationssoziologische Ansätze – als analytisches Konzept zur Beschreibung konkreter Realitäten und der Konkretisierung der Akteursdimension („actor dimension“; Risse 2003). Das Wissen über die interne Funktionsweise ist insofern bedeutsam, als dass sich damit Erkenntnisse über die Andersartigkeit von netzwerkbasierter *Governance* im Vergleich zu hierarchischer staatlicher *Governance* gewinnen lassen. Zudem können sich aus der Kenntnis über das Funktionieren von Netzwerken aufschlussreiche Erkenntnisse über die Probleme und die Vorteile von Netzwerken ergeben. Aus der Literatur über *Governance*- bzw. Politiknetzwerke lassen sich neben den oben angesprochenen konstitutiven Charakteristika der nicht-hierarchischen dezentralen und horizontalen Organisationsform und der Interdependenz der autonomen Akteure einige Grundannahmen über das Funktionieren von Netzwerken herausfiltern (vgl. Windhoff-Heritier 1987; Marin & Mayntz 1991; Kenis & Schneider 1991; Messner 1995; Benner u.a. 2005; Nölke 2005). Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass Kooperation, Austausch und Vertrauen gemäß organisationssoziologischer Erkenntnisse in Netzwerken (zumindest in den mittel- und langfristig bestehenden) unabdingbar sind. Dies schließt nicht das Vorhandensein von Konflikten aus. Werden Konflikte allerdings zu stark, zerbrechen Netzwerke oder sie werden funktionsunfähig. Weiter – auch dies wurde bereits angeführt – müssen ein oder mehrere gemeinsame oder zumindest ähnliche Ziele vorhanden sein. D.h., die am Netzwerk beteiligten Akteure sind mit ihren Eigeninteressen auf eine Kompromissfindung im Hinblick auf das Gesamtziel des Netzwerkes ange-

wiesen. Schließlich kommt es zu einem *Pooling* von Ressourcen und Wissen. Idealtypisch bringen alle am Netzwerk beteiligten Akteure ihr spezifisches Wissen und ihre Fähigkeiten ein, was dann dem gesamten Netzwerk zugute kommt.

Zum anderen kann die Wirkung von Netzwerken im gesamten *Governance*-Arrangement untersucht werden (Außenwirkung): Wie verhalten sich hybride Netzwerke und nicht-staatliche Netzwerke zu anderen Regelungsformen? Wie ist die Funktion von Netzwerken im *Governance*-Prozess? In dieser zweiten Perspektive dienen Netzwerke als theoretisches Modell zur Erklärung von *Governance*-Prozessen und der Konkretisierung der Steuerungsdimension („steering dimension“; Risse 2003).

Unseres Erachtens sollten diese beiden Perspektiven miteinander verbunden werden (vgl. auch Kenis & Raab 2003, Risse 2003). Beispielsweise können Erkenntnisse über die interne Struktur und die Machtverteilung nur gewonnen werden, wenn man auch die Position der beteiligten Akteure in der gesamten *Governance*-Struktur analysiert (also etwa deren Machtressourcen einbezieht). Umgekehrt lassen sich Aussagen über die Bedeutung von Netzwerken für transnationale Politikprozesse nur dann treffen, wenn man Netzwerke nicht lediglich als singuläre Forschungsobjekte betrachtet und bei der Analyse einzelner Themen oder Politikfelder verbleibt, da man hierdurch Gefahr läuft, spezifische Ergebnisse zu produzieren, die kaum mehr vergleichbar sind und deshalb auch keine über das jeweilige Netzwerk hinausgehenden Aussagen erlauben (vgl. Jachtenfuchs 2003). Weder die Wechselbeziehung zwischen verschiedenen Netzwerken noch die Interaktion mit anderen politischen Institutionen und der Weltwirtschaft können dann erfasst werden.

Transnationale Netzwerke in der globalen Politik: Legitimität und Macht

Im Folgenden beschäftigen wir uns mit der Rolle von transnationalen zivilgesellschaftlichen und hybriden Netzwerken als emanzipatorischem Gegengewicht zur Politik der Schaffung globaler Märkte und als Faktoren der stärkeren Berücksichtigung schwächerer Akteure, vor allem des Südens. Grundsätzlich können solche Netzwerke als neue Formen der Interessenaggregation im globalen Raum fungieren. So setzen sich im Rahmen von Nationalstaaten im Prozess der Interessenaggregation in kapitalistischen Gesellschaften in der Tendenz Eliteinteressen durch, u.a. als Folge von globalem Wettbewerbsdruck, aber auch im Rahmen neopatrimonialer Strukturen. Akteure der globalen Zivilgesellschaft sind in der Lage, Interessen der sozial Benachteiligten auf der globalen Ebene aufzunehmen und in politische Prozesse einzubringen, die diese Eliteorientierung auf der nationalen Ebene aufbrechen können. Dabei sind allerdings zwei Aspekte zu

beachten: Zum einen ist selbstverständlich eine Differenzierung zwischen verschiedenen Akteuren und Akteurstypen und den von ihnen vertretenen Interessen vorzunehmen. Zum anderen müssen interne Interaktionen und Konflikte zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Regierungen oder zwischen marginalisierten Gruppen und Eliten berücksichtigt werden.

In diesem Zusammenhang ergeben sich eine Reihe von offenen Fragen:

- Wie sind Akteure aus den Entwicklungsländern in transnationalen Netzwerken beteiligt? Welchen Einfluss haben sie? Haben sie hier größeren Einfluss als in staatlichen Strukturen auf nationaler Ebene oder auf der Ebene internationaler Regierungsorganisationen?
- Bietet die hybride Netzwerkregelung Akteuren aus dem Süden größere Chancen, ihre Interessen durchzusetzen, etwa durch ein höheres Maß an Partizipation und *Ownership*, durch einen besseren Zugang zu Ressourcen oder durch einen verstärkten Druck auf nationale Eliten?
- Was sind die Gefahren von Netzwerkregelung? Zu denken ist an eine Umgehung legitimer Regierungen im Süden durch vertikale Programme der Kooperation zwischen globalen und lokalen Netzwerken, eine zunehmende Privatisierung von *Governance*, eine diffuse Verteilung von Verantwortung sowie eine mangelnde Nachhaltigkeit von Netzwerkstrukturen.

Die Legitimität der klassischen internationalen Regierungsorganisationen ist abgeleitet von der Legitimität nationaler Regierungen. Netzwerk-*Governance* überwindet einige der in diesem Zusammenhang bestehenden Probleme, u.a. die bereits angesprochene Problematik der geringen Berücksichtigung marginalisierter Gruppen bei der Aggregation von Interessen durch nationale Regierungen, schafft aber neue, die vor allem in der Frage der Legitimität der einzelnen Netzwerk-Akteure bestehen. Fördern zivilgesellschaftliche und hybride Netzwerke die Legitimität von *Governance*-Prozessen oder vermindern sie diese, indem sie einer Privatisierung oder gar „Re-Feudalisierung“ Vorschub leisten? Wenn nicht-staatliche und hybride Netzwerke tatsächlich eine größere Bedeutung haben, geht dies einher mit einer stärkeren Konzentration von Einfluss und Macht in privaten und zivilgesellschaftlichen Strukturen. Wer kontrolliert diesen Prozess? Hiermit ist bereits eine zweite wichtige Fragestellung angesprochen: Das Verhältnis von Netzwerken und Macht. Es stellt sich die Frage nach den Machtverhältnissen innerhalb von Netzwerken und nach den Auswirkungen von Netzwerken auf die Machtverhältnisse in *Governance*-Prozessen. Im Folgenden werden wir uns deshalb zunächst auf einer theoretischen Ebene mit den Themenkomplexen Legitimität und Macht befassen, bevor diese Aspekte an zwei Beispielen illustriert werden.

Legitimität und *Accountability* von Netzwerken

Die Diskussion über die Legitimität von nicht-staatlichen Akteuren ist bereits relativ alt und die Argumente wurden vielfach ausgetauscht. So betonten Autoren einerseits, CSOs erhöhten die Partizipationschancen und damit auch die Legitimität politischer Prozesse, während andererseits deren Einbindung aufgrund teilweise fehlender innerer demokratischer Strukturen und fehlender gesamtgesellschaftlicher Verbindlichkeit als problematisch bezeichnet wurde. Mit einigem Recht kann auch angeführt werden, dass die Einbeziehung von nicht-staatlichen Akteuren in *Governance* überhaupt kein Legitimitäts-Problem erzeuge, da diese i. d. R. nicht in Prozesse eingebunden sind, in denen kollektiv bindende Entscheidungen getroffen werden (so z.B. Beisheim 2005). Dies ist für weite Bereiche von *Global Governance* eine zutreffende Aussage. Allerdings stellt sich nach unserem Dafürhalten die Legitimitäts-Frage auch, wenn nicht-staatliche Akteure nicht in formale Entscheidungsstrukturen eingebunden sind, sie aber einen – mal stärker formalisierten, mal diffusen – Einfluss auf kollektiv bindende Regelungen ausüben. Darüber hinaus sind inzwischen vereinzelt auch Institutionen vorhanden, in denen nicht-staatliche Akteure formalisiert Einfluss auf verbindliche Entscheidungen nehmen (wie z.B. im Gesundheitsbereich beim Global Fund). Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass durch die festzustellende Tendenz der Zunahme von hybriden *Governance*-Formen, in denen möglicherweise verstärkt kollektiv bindende Entscheidungen getroffen werden, die Frage der Legitimität eine zusätzliche Relevanz bekommt.

Inzwischen wird die Frage der Legitimität auf der internationalen und globalen Ebene vielfach mit dem Konzept der *Accountability* (Verantwortlichkeit) diskutiert (vgl. Held & Koenig-Archibugi 2005; Scholte 2005; Zürn 2005). Ganz allgemein bezieht sich Verantwortlichkeit auf Beziehungen zwischen Akteuren, „in denen ein Individuum, eine Gruppe oder eine andere Entität von einem Beauftragten/Repräsentanten (*agent*) fordert, über seine oder ihre Aktivitäten Rechenschaft abzulegen, und über die Fähigkeit verfügt, diesem Kosten aufzuerlegen“ (Keohane 2003). Während Grant & Keohane (2005) zwischen einem partizipatorischen und einem delegativen Modell von Verantwortlichkeit unterscheiden, differenziert Risse in Anlehnung an Keohane (2003) zwischen Formen interner und externer Verantwortlichkeit, wobei sich erstere auf „die Autorisierung und die Unterstützung der Beauftragten durch die Auftraggeber (*principals*), die institutionell miteinander verbunden sind“, bezieht und letztere auf „Verantwortlichkeit gegenüber Menschen außerhalb der handelnden Entität, deren Leben von dieser beeinflusst wird“ (Risse 2006).

Verantwortlichkeit kann als eine Eigenschaft der Akteure verstanden werden, Legitimität bezieht sich auf die jeweiligen Prozesse und die politische Ordnung

(vgl. Risse 2006). Im Hinblick auf den Begriff der Legitimität wird zumeist differenziert zwischen einer normativen Dimension, bei der der Legitimitätsanspruch einer Regulationsform an sich untersucht wird, und einer empirischen Dimension, bei der es um den „Legitimitätsglauben“ der von dieser Regelung Betroffenen geht (nach Max Weber 1980). Das Legitimitätsempfinden und der Legitimitätsglauben beziehen sich somit auf die Beurteilung der politischen Prozesse durch die Adressaten im Hinblick auf die Legitimität und folglich auf die Anerkennung von Herrschaft und/oder von bestimmten politischen Entscheidungen.

Die normative Beurteilung der legitimatorischen Qualität von *Governance*-Prozessen kann auf Basis unterschiedlicher Konzepte erfolgen. Zunächst wird gemeinhin unterschieden zwischen Input-Legitimität (Legitimierung und Zustimmung durch Adressaten) und *Output*-Legitimität (Förderung des Gemeinwohls durch Ergebnisse, oft auch gleichgesetzt mit Effektivität), bisweilen wird auch die *Throughput*-Legitimität (faire Verfahren der Entscheidungsfindung und Durchführung) hinzugefügt (vgl. Scharpf 1999; Wolf 2005; Risse 2006; Zürn 1998; Brühl & Rittberger 2002; Kohler-Koch 2004).

Weiter gibt es zwei unterschiedliche, sich teilweise widersprechende normative Verständnisse von Legitimität. Nach Grant & Keohane (2005) bezieht sich das *delegative Legitimitätsverständnis* auf die konventionelle Vorstellung der Delegation von Autorität und der Kontrolle der Herrschenden durch die Beherrschten. Das *partizipative Verständnis* hingegen schließt Modelle ein, die auf die Beteiligung der Betroffenen und deren Einbindung in Prozesse der Regelsetzung und -anwendung abzielen. Im Mittelpunkt steht bei beiden Ansätzen die Frage nach der Herstellung von Input-Legitimität. Während delegative Modelle interne *Accountability*, d.h. die Rechenschaftspflicht gegenüber Mitgliedern bzw. Wählern, als zentrale Quelle zur Herstellung von Input-Legitimität erachten und deswegen i.d.R. öffentliche Regulationsformen favorisieren, betonen partizipative Modelle die Bedeutung von externer *Accountability* und Partizipation und fokussieren auf selbstregelnde und hybride Formen.

Diese widersprüchlichen Konzepte haben nun in vielen Diskussionen über die Beteiligung von CSOs an (globalen) Politikprozessen zu der bereits angesprochenen Situation geführt, dass CSOs und hybride *Governance*-Strukturen von den einen als Faktor für Legitimitäts- und Demokratieprobleme von *Global Governance* angesehen werden, während die anderen CSOs als förderlich für die Legitimität und die Demokratie betrachten (vgl. Leggewie 2002; Beisheim 2005). Soweit Netzwerke im Rahmen von Zivilgesellschaft die Positionen ihrer Mitglieder vertreten, erscheint die Legitimationsfrage relativ unproblematisch, wenn vor allem die interne Verantwortlichkeit zu Grunde gelegt wird. Soweit sie allerdings advokativ tätig sind – wessen Interessen zu vertreten sie auch immer behaupten – oder mit ihrem Handeln andere Akteure oder kollektiv verbindliche

Entscheidungen berühren, darf die Legitimitätsproblematik nicht unterschätzt werden. Hier muss dann die externe Verantwortlichkeit der Netzwerke bzw. CSOs untersucht werden.

Macht und Netzwerke

Weiter oben haben wir ausgeführt, dass eine Grundeigenschaft von Netzwerken die Bereitschaft der involvierten Akteure zur Kooperation ist und dass Vertrauen eine wichtige Rolle spielt. Aus dieser Feststellung könnte geschlossen werden, dass Macht innerhalb von Netzwerken eine untergeordnete Rolle spielt. Tatsächlich wird Macht in hybriden und zivilgesellschaftlichen Netzwerken anders geregelt und werden Konflikte anders gelöst als in anderen *Governance*-Formen, in denen Hierarchien und Konkurrenz die Handlungslogiken bestimmen. Allerdings: Da die Akteurskonstellation des gesamten *Governance*-Systems durch Machtverhältnisse, unterschiedliche Interessen und Konflikte gekennzeichnet ist, spielen Macht und Konflikte auch in den Interaktionen in Netzwerken eine Rolle. Obwohl sicherlich niemand das Gegenteil behaupten würde, vernachlässigen abgesehen von einzelnen Ansätzen (z.B. Messner 1995: 212; Kappelhoff 1995; Nölke 2005) große Teile auch der politologischen Netzwerkforschung die Frage der Machtverhältnisse, so dass es wenig Konzepte zu deren Analyse gibt.

Dies bekommt eine besondere Bedeutung bei der Untersuchung transnationaler Netzwerke unter Beteiligung von Akteuren aus dem Norden und aus dem Süden, denn im Nord-Süd-Verhältnis sind die Machtdisparitäten besonders offensichtlich. Somit ist in der Analyse von Netzwerken immer zu fragen, wer die zentralen Akteure sind, wer welchen Einfluss hat und wer mit welchen Mitteln die Entscheidungen und Handlungen im Netzwerk bestimmt. Darüber hinaus ist zu fragen, wer überhaupt an Netzwerken beteiligt ist, und welche Akteure aus welchen Gründen ausgeschlossen sind bzw. sich aktiv nicht beteiligen, so dass beispielsweise bestimmte Konflikte gar nicht auftreten können, da die entsprechenden Positionen und Interessen nicht vertreten sind. Zudem stellt sich die Frage der Exklusion von Süd-Akteuren oder anderer sog. schwacher Akteure aufgrund fehlender Ressourcen und fehlendem Einfluss in der gesamten *Governance*-Architektur.

Macht ist eine der klassischen Kategorien der Politikwissenschaft und kann auch für die internationalen Beziehungen als einer der zentralen theoretischen Bezugspunkte bezeichnet werden.³ Trotzdem ist die Frage von Macht, Herrschaft und Konflikten in *Global-Governance*-Konzepten bisher nur ansatzweise berücksichtigt oder gar ganz vernachlässigt worden. In Deutschland entfaltete sich entlang des normativ geprägten *Global-Governance*-Konzeptes des INEF eine Diskussion über die Behandlung der Macht. Brand u.a. (2000) und Scherrer (2000) wiesen darauf hin, dass in diesem Konzept grundlegende Macht- und Herrschafts-

verhältnisse unberücksichtigt blieben und von einem Willen zur Kooperation ausgegangen werde, der in der globalen Politik aufgrund unterschiedlicher Interessen und Machtpotentialen nicht vorausgesetzt werden könne. Auch Barnett & Duvall (2005) betonen, dass *Governance* und Macht untrennbar miteinander verbunden seien: „Governance schließt die Regeln, Strukturen und Institutionen ein, die das soziale Leben lenken, regulieren und kontrollieren, Eigenschaften, die fundamentale Elemente von Macht sind. Die Erklärung der Steuerung der globalen Aktivitäten erfordert somit die sorgfältige und explizite Analyse der Wirkungen von Macht“ (Barnett & Duvall 2005: 2).

In einem ersten Schritt zu einer Operationalisierung von Macht in Netzwerken und in *Global Governance* könnte man an akteurszentrierten Untersuchungen von Macht anknüpfen, die zwischen Typen von Macht differenzieren, über die Akteure in unterschiedlichem Ausmaße verfügen. Aufbauend auf Bas Arts (2003) und Barnett & Duvall (2005) kann zwischen vier unterschiedlichen Typen von Macht unterschieden werden (vgl. Bartsch u.a. 2007):

- Entscheidungsmacht: die Fähigkeit von Akteuren, an Entscheidungsfindungen und Beschlussfassungen beteiligt zu sein, sowie die Macht zur Regelsetzung;
- legale Macht: die Fähigkeit, basierend auf Rechtsstrukturen (nationale Gesetze, internationales Recht) und rechtlich verankerten Sanktionsmechanismen Macht auszuüben;
- ressourcenbasierte Macht: Fähigkeit von Akteuren, materielle Ressourcen (Finanzmittel) und immaterielle Ressourcen (Wissen, Information) bereit zu stellen oder über diese zu verfügen;
- diskursive Macht: Fähigkeit von Akteuren zum *Framing* und zur Beeinflussung von Diskursen.

Mittels dieser Machttypen kann zunächst die Fähigkeit von einzelnen Akteuren zur Ausübung von Macht näher bestimmt werden und weiter gehend können die Machtverhältnisse innerhalb des *Governance*-Systems analysiert werden. Wie schon eingangs betont, konzentriert sich ein solcher akteurszentrierter Ansatz nicht auf die Analyse der strukturellen Macht in den Beziehungen zwischen Ökonomie und Politik, berücksichtigt diese aber grundsätzlich im Hinblick auf „ressourcenbasierte Macht“ sowie die Frage der Beziehungen zwischen den einzelnen Machttypen untereinander. Andererseits zeigt gerade der Bereich der *Global Health Governance*, aus dem unsere Fallbeispiele stammen, welche Bedeutung Netzwerk-*Governance* im Rahmen der Bearbeitung von Problemen zukommt, in denen globale Ungleichheit und die sie reproduzierenden Strukturbedingungen Entwicklungen hervorbringen, die von den „Reichen“ selbst als Bedrohung angesehen werden können (vgl. Hein u.a. 2007).

Fallbeispiele: Netzwerk-Governance im Gesundheitsbereich

Basierend auf diesen Überlegungen kann eine Analyse von Machtverhältnissen in Netzwerken sowie der Auswirkungen von Netzwerken auf Machtverhältnisse in umfassenderen *Governance*-Strukturen skizziert werden. Hier geht es um Netzwerkstrukturen, die sich mit der Bekämpfung von Infektionskrankheiten in armen Ländern beschäftigen, einmal um eine hybride netzwerkförmige Organisation, die von den G8 selbst angeregt wurde (der Global Fund), im zweiten Fall um ein zivilgesellschaftliches Netzwerk, das in Auseinandersetzung mit dem durch das TRIPS-Abkommen etablierten globalen System intellektueller Eigentumsrechte entstanden ist (*Access Campaign*, d.h. Kampagne für den Zugang zu Medikamenten).

Der *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* als netzwerkförmige Organisation

Der im Jahre 2001 auf Anregung der G8-Staaten und von Kofi Annan etablierte Global Fund, der bisher Zusagen von ungefähr 9.5 Mrd. US\$ bis 2008 zur Unterstützung von Programmen zur Bekämpfung der genannten drei Infektionskrankheiten erhalten hat, wird oft als Globale *Public Private Partnership* (GPPP)⁴ bezeichnet. Da ungefähr 95% der Mittel von Regierungen der OECD-Staaten stammen, ist er allerdings besser als multilateraler Finanzierungsmechanismus zu kennzeichnen, der interne Strukturen einer GPPP und eines hybrides Netzwerk hat.

Das *Executive Board*, das wichtigste Gremium, das den Global Fund generell steuert und über die Vergabe der Finanzmittel und letztlich über die Bewilligung von Projekten entscheidet, setzt sich aus folgenden Akteuren zusammen: Regierungen der Industrieländer (acht Delegierte), Regierungen der Entwicklungsländer (7), CSOs (1 Nord, 1 Süd, 1 Betroffenen-Gruppe⁵), eine Stiftung und ein Unternehmen sind stimmberechtigte Mitglieder; die WHO, UNAIDS und die Weltbank sind nicht-stimmberechtigte Mitglieder. Die Empfängerländer müssen einen sogenannten *Country Coordinating Mechanism* (CCM) etablieren, in dem unter Partizipation aller Stakeholder, also inklusive der Betroffenen, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors, die Anträge an den Global Fund entwickelt und gestellt werden. Beim Global Fund handelt es sich also um eine Netzwerkstruktur, in der zivilgesellschaftliche Akteure an Entscheidungen über die Vergabe von erheblichen finanziellen Mitteln und somit indirekt auch über *Policies* und Strategien im Gesundheitsbereich beteiligt sind. Es werden auf der nationalen Ebene zivilgesellschaftliche Gruppen involviert und zugleich in bestimmten Entwicklungsländern die Eliten und die Regierungen unter Druck gesetzt, mehr für die Armutsbekämpfung und die Bekämpfung von Infektionskrankheiten zu tun. Zivilgesellschaftliche Akteure gewinnen somit durch diese hybride, netzwerkförmige Organisationsform an Entscheidungs-

macht, und dies sogar in Bezug auf kollektiv bindende Entscheidungen in redistributiven Politiken. Dies hat weiterführend Auswirkungen auf die gesamte Struktur von *Global Governance* im Gesundheitsbereich.

Wenn man ein partizipatorisches Legitimitäts-Verständnis favorisiert, kann man diese Struktur und Funktionsweise des Global Fund als für die Legitimität von *Global Governance* förderliche Initiative interpretieren. Wenn man allerdings ein delegatives Legitimitätsverständnis zu Grunde legt, ist die Partizipation von zivilgesellschaftlichen Gruppen und von Akteuren des Privatsektors zu hinterfragen, da es kein hinreichend legitimes Auswahlverfahren für deren Repräsentanten gibt. Zudem droht bei Mechanismen wie dem Global Fund die Umgehung bzw. Schwächung von demokratisch gewählten Regierungen in Entwicklungsländern.

Doch nicht nur auf der nationalen Ebene können formal legitimierte Akteure möglicherweise geschwächt werden, dies ist noch deutlicher auf der globalen Ebene zu beobachten: Der Global Fund wurde im Wesentlichen auf Drängen der USA, aber auch Japans und Italiens außerhalb des UN-Systems eingerichtet. Die offizielle Begründung hierfür waren die Bürokratie und die Schwerfälligkeit des UN-Systems, allerdings sind auch machtpolitische Hintergründe für diese Entscheidung anzunehmen. In der Entstehungsphase des Global Fund führte dies zu kontroversen Diskussionen, da einige der UN-Organisationen und insbesondere die für die Bekämpfung von HIV/AIDS formal legitimierten Internationalen Organisationen WHO, UNAIDS – die öffentlichen Organisationen für den globalen Gesundheitsbereich – einen Verlust an Einfluss befürchteten und zudem Regierungen, zahlreiche Gesundheitsexperten und einige CSOs vor einer Privatisierung der *Governance*-Strukturen warnten.

Die Etablierung des Global Fund bewirkte also eine veränderte Akteurskonstellation in diesem Bereich von *Global Governance* und somit auch Verschiebungen im Machtverhältnis in zweierlei Hinsicht: Zum einen wächst – wie oben dargelegt – die Entscheidungsmacht von privaten Akteuren. Zum anderen agiert der Global Fund als eigenständiger Akteur mit ressourcenbasierter Macht, der Einfluss auf nationale Gesundheitspolitiken nimmt – auch wenn er eigentlich keine politische Organisation, sondern nur ein Finanzierungsmechanismus sein soll. Dies führt nicht nur zu positiven Effekten für emanzipatorische Politik und die Förderung von Gesundheit, sondern zeigt eben auch problematische Auswirkungen.

Die Gründe für den Wunsch nach Umgehung der UN sind vielschichtig und können hier nicht weiter vertieft werden. Sie liegen sicherlich primär in einem wie auch immer begründeten generellen Misstrauen vor allem der USA gegenüber dem UN-System. Der Global Fund ist zwar auch eine multilaterale Organisation, in der sogar – wie dargestellt – Entwicklungsländer und CSOs einen nicht unbedeutenden Einfluss haben, aber er ist gleichzeitig keine auf Dauer institutionalisierte Entität und zunächst lediglich ein Finanzierungsmechanismus mit ei-

ner vergleichsweise eindeutig formulierten Aufgabe. Somit kann – theoretisch gesehen – der Global Fund auch wieder an Bedeutung verlieren, wenn die Geberländer dies für opportun erachten und weniger Geld fließen lassen. Zudem bewirkt der Global Fund durch die CCMs und die Einbeziehung von nicht-staatlichen Akteuren, dass die Rolle der Regierungen der Empfängerländer in der Gesundheitspolitik und im Fluss von Finanzmitteln neu definiert und in einigen Ländern auch geschwächt wird. Das kommt sicherlich dem Interesse einiger Regierungen der Industrieländer entgegen kommt, unliebsame, undemokratische oder als korrupt eingestufte Regierungen im Süden zu umgehen oder in ihrer Funktion in der Entwicklungszusammenarbeit bzw. in der Vergabe von Mitteln für die HIV/AIDS-Bekämpfung einzuschränken.

Anhand des Beispiels des Global Fund wird deutlich, dass hybride Netzwerke von mächtigen Akteuren funktionalisiert werden können. Somit kann Netzwerkregelung, die ja immer auch eine Teilung der staatlichen Macht mit anderen Akteuren mit sich bringt, eng mit nationalstaatlichen Interessen verwoben sein und muss nicht immer in einem Gegensatz zu nationalstaatlichen Strukturen stehen.

Ein weiteres Problem der größeren Bedeutung von hybriden und zivilgesellschaftlichen Netzwerken in *Global Governance* sind Koordinationsprobleme. So trägt das Wirken des Global Fund zu der bereits vorhandenen Fragmentierung der *Global Governance* im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und HIV/AIDS-Bekämpfung sowohl auf der globalen als auch auf der nationalen Ebene bei: Auf der globalen Ebene ist ein Player mehr vorhanden,⁶ der Ressourcen anzieht und verteilt und um Einfluss ringt (auch wenn das nicht die Absicht des Sekretariats des Global Funds sein sollte). Dies hat direkte Auswirkungen auf die nationale Ebene der Empfängerländer, da die globalen/internationalen Organisationen hier ja erst ihre Tätigkeiten entfalten, so dass sowohl auf der globalen wie auf der nationalen Ebene eine Duplizierung der Strukturen die Folge ist. So hat die Notwendigkeit, für den Erhalt von Global-Fund-Mitteln CCMs zu bilden, in einigen Ländern zu einer Zunahme der Unübersichtlichkeit der EZ-Strukturen und der Aktivitäten im Kampf gegen HIV/AIDS geführt. Denn von UNAIDS und der Weltbank wird die Bildung von *National AIDS Councils* (NAC, hauptsächlich öffentliche Akteure) und *Partnership Forums* (Foren für alle Stakeholder) forciert; zudem werden die UN-Aktivitäten in den Ländern durch sog. *UN-Theme Groups* koordiniert, in die teilweise auch Regierungsstellen und zivilgesellschaftliche Organisationen integriert werden. Ohne diese Fragen hier vertiefen zu wollen, wird deutlich, dass die Bildung des Global Funds, der CCMs und der Zufluss großer Mengen von Geld für die Entwicklungsländer, insbesondere die mit begrenzten Ressourcen und z.T. schwacher Staatlichkeit, große Probleme bereiten kann. Die Organisation entstand aus dem Interesse der G-8-Staaten, eine globale Bedrohung abzuwehren. Dazu war man bereit, nichtstaatlichen Akteuren einen

gewissen Einfluss auf Entscheidungen zu gewähren, um gleichzeitig traditionelle multilaterale Strukturen ausschalten zu können. Es entstand ein stark funktional orientiertes staatlich-privates Netzwerk, in dem allerdings ökonomische Macht eine zentrale Rolle spielt – solange zivilgesellschaftliche Akteure nicht in der Position sind, staatliche Mittel in relevantem Umfang ersetzen zu können.

Die Access Campaign als informelles Netzwerk

Im Rahmen der Auseinandersetzung um den Zugang von HIV/AIDS-Infizierten in Entwicklungsländer zu antiretroviralen Medikamenten spielte die Frage des Preises dieser Medikamente eine entscheidende Rolle. Bis Anfang 2000 kostete eine Behandlung pro Person und Jahr etwa 10.000 US\$ und war damit für die Gesundheitssysteme in den Entwicklungsländern praktisch nicht finanzierbar. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre haben zivilgesellschaftliche Organisationen Proteste gegen den fehlenden Zugang zu Behandlungsmöglichkeiten für Menschen in den Entwicklungsländern organisiert. 1996 initiierte die *CSO Health Action International* (HAI) eine Kampagne gegen die Auswirkungen des TRIPS-Abkommens auf den Zugang von Armen zu patentierten Medikamenten. Diese Kampagne wurde von den *Ärzten ohne Grenzen* (*Médecins sans frontières*, MSF) unterstützt, deren globales öffentliches Renommee durch die Verleihung des Friedensnobelpreises im Jahre 1999 zusätzlich gestärkt worden war. Im November 1999 wurde von MSF ergänzend die *Campaign for Access to Essential Medicines* gestartet, die seitdem die führende Rolle in der Koordination zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in diesem Feld übernommen hat. In diesem Kontext wurde insbesondere auch die Entwicklung von Medikamenten im Bereich der sog. *neglected diseases*, der Tropenkrankheiten, für die aufgrund der fehlenden relevanten zahlungsfähigen Nachfrage keine wirksamen Medikamente entwickelt wurden, gefordert.

Im Kontext dieser Kampagne entstand ein Netzwerk von verschiedenen CSOs⁷, die sich der MSF-Kampagne anschlossen oder eigene Aktivitäten auf dem Feld des Zugangs zu Medikamenten begannen. Dabei stand und steht MSF eindeutig im Zentrum des Netzwerkes.⁸ MSF und die anderen CSOs arbeiten im Rahmen der Kampagne mit staatlichen Instanzen, Gesundheitsministerien und der WHO zusammen. Darüber hinaus findet durch die Organisation vielfältiger Veranstaltungen sowie die prominente Teilnahme der CSOs an großen Konferenzen (etwa die *International AIDS Conferences*) ein „networking“ statt, das durch die zunehmende Beteiligung von Menschenrechtsorganisationen noch gestärkt wurde. Die Kampagne versuchte, das Problembewusstsein zu stärken und politischen Druck auf Entscheidungsträger, u.a. im Zusammenhang mit dem Patentrecht und dem TRIPS-Abkommen, auszuüben.

Diese Kampagne hat zweifellos einen erheblichen Druck auf die Entscheidungsträger in den Industrieländern bewirkt und gleichzeitig durch diverse Beratungsaktivitäten das Bewusstsein der politisch Verantwortlichen in armen Ländern gestärkt, Entscheidungen der *TRIPS-Councils* und der WTO-Ministerkonferenzen beeinflussen zu können. Zudem hat das *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*⁹ in einer autoritativen Erklärung festgestellt, dass das Menschenrecht auf Gesundheit das Recht auf Zugang zu essentiellen Medikamenten impliziert (General Comment, Nr. 14). So kam es schließlich zwischen 2001 und 2005 zu Erklärungen und Entscheidungen der WTO, die die Fähigkeit der Entwicklungsländer gestärkt haben, die im TRIPS Abkommen vorgesehenen Mechanismen der Erteilung von Zwangslizenzen zwecks Zugang zu Medikamenten in Gesundheitskrisen und des Imports von Medikamenten aus Ländern, in denen sie im Rahmen von sog. Parallelimporten billiger angeboten werden, zu nutzen.¹⁰ Dieser Erfolg in einer zwischenstaatlichen *Governance*-Institution weist ebenso darauf hin, dass Netzwerk-*Governance* Teil eines umfassenden *Governance*-Prozesses ist, wie die Relativierung dieses Erfolgs durch die beschleunigte Entwicklung von bilateralen Handelsabkommen, in denen eben diese Nutzung der Flexibilitäten des TRIPS-Abkommens wieder eingeschränkt werden.

Die Legitimität der Handlungen der MSF ist vor allem eine *Output*-Legitimität, die auf den bisherigen Aktivitäten und Erfolgen der MSF beruht. Zweifellos haben die MSF im Rahmen des Netzwerkes eine zentrale Machtposition, auf Entscheidungen können andere Organisationen letztlich nur über diskursive Prozesse Einfluss nehmen. Andererseits muss sich das Netzwerk selbst im globalen Feld der diskursiven Auseinandersetzungen behaupten, d.h. es gibt natürlich öffentliche Kritik anderer CSOs an der MSF-Strategie, die letztere von außen unter Druck setzen können. Dazu gibt es einen Wettbewerb um Einflussnahme auf internationale Organisationen, vor allem auf die WHO. Dadurch, dass Positionen der *Access Campaign* den Bericht der von der WHO eingesetzten *Commission on Intellectual Property Rights and Innovation in Health* stark beeinflusst haben und damit auch Einfluss auf den Prozess des Agenda-Setting innerhalb der WHO genommen haben, ist auch die Position der MSF weiter gestärkt worden. Die Übernahme eines von zivilgesellschaftlichen Organisationen (*cptech*; stark unterstützt von MSF und der *Access Campaign*) entwickelten Verhandlungskonzeptes für ein *Global Framework on Essential Health R&D* vor allem durch Regierungen von Entwicklungsländern hat dazu geführt, dass aus dem CSO-Netzwerk ein starker Player in den Verhandlungen um die Etablierung eines formalen internationalen Netzwerkes mit hybrider Regulierung geworden ist.

Informelle Netzwerke wie die *Access Campaign* können vor allem durch diskursive Macht, im allgemeinen vermittelt über die Medien, Einfluss auf öffentliche, aber auch auf private Regelungsformen nehmen. Das betrifft zum einen die

Handlungsstrategien öffentlicher Akteure in internationalen Organisationen, deren Basis („principals“) aufgrund der diskursiven Prozesse nun von ihnen andere politische Positionen erwartet und damit Entscheidungsmacht und gegebenenfalls auch ressourcenbasierte Macht beeinflusst. Letzteres ist auch der Fall, wenn ressourcenreiche private Akteure (große Stiftungen oder Unternehmen) sich durch die Netzwerke bemüht sehen, Ressourcen für die propagierten Ziele zur Verfügung zu stellen, etwa im Rahmen von *Public Private Partnerships*. Die Legitimität dieser informellen Netzwerke ist zunächst primär eine partizipatorische Legitimität, wird im Erfolgsfall allerdings durch *Output*-Legitimität gestärkt.

Im Bereich der *neglected diseases* ist inzwischen im Anschluss an diese Kampagne – wiederum maßgeblich von den MSF initiiert – mit der „*Drugs for Neglected Diseases Initiative*“ (DNDi) ein formales Netzwerk entstanden, das in Kooperation meist mit Pharma-Unternehmen aus den Entwicklungsländern selbst Medikamente entwickelt. Sieben Organisationen kooperieren im DNDi: fünf aus dem öffentlichen Sektor – die *Oswaldo Cruz Foundation* (Brasilien), der *Indian Council for Medical Research*, das *Kenya Medical Research Institute*, das Gesundheitsministerium Malaysias und das französische Pasteur Institute; MSF als humanitäre CSO und eine internationale Forschungsorganisation, das *UNDP/World Bank/WHO's Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases* (TDR), das als permanenter Beobachter der Initiative fungiert.¹¹ Durch die Entwicklung dieses formalen Netzwerks sowie die Mobilisierung finanzieller Ressourcen hat die Access Campaign sowohl an Entscheidungsmacht als auch an ressourcenbasierter Macht gewonnen.

Netzwerke und emanzipatorische Politik

Seit den 1980er Jahren können wir eine Transnationalisierung und Internationalisierung von Problemlagen und politischen Prozessen beobachten. Gleichzeitig wurden Defizite bei staatlichen Organisationen und Institutionen auf der globalen Ebene in der effektiven Bewältigung solcher globalen Probleme (wie Armut, Verbreitung von Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung) deutlich, die dazu führten, dass zivilgesellschaftliche Akteure eine bedeutende Rolle einnahmen und auch privatwirtschaftliche Akteure zunehmend unter Druck gerieten, Verantwortung zu übernehmen (*Corporate Social Responsibility*). In diesem Kontext sind zahlreiche transnationale zivilgesellschaftliche und hybride Netzwerke entstanden. Wie wir mittels der Beispiele der Access Campaign und des Global Fund für den Bereich der globalen Gesundheitspolitik herausgearbeitet haben, ging dies einher mit einer Entfaltung diskursiver Macht und einer Vergrößerung von Entscheidungsmacht von Akteuren einer transnationalen Zivilgesellschaft.

Hybride und zivilgesellschaftliche Netzwerk-*Governance* ermöglicht die Partizipation und Inklusion von zivilgesellschaftlichen und anderen Akteuren, die in klassische internationale Entscheidungsprozesse höchstens soweit einbezogen waren, wie sie im Rahmen der Interessenaggregation auf nationaler Ebene Regierungspolitik beeinflussen konnten. Durch Formen der Netzwerk-*Governance* können diese Akteure Bedürfnisse von Betroffenen aus ganz unterschiedlichen Politikebenen direkt in globale Politik einbringen. Globale politische Prozesse werden dadurch zwar komplexer, aber auch flexibler als rein zwischenstaatliche *Governance*-Prozesse. *Global Governance* ist durch die zunehmende Verknüpfung traditioneller Formen der hierarchischen und der Markt-Regelung mit vielfältigen Formen der Netzwerk-Regelung entstanden, aber nicht durch letztere ersetzt worden.

In einem partizipatorischen Legitimitätsverständnis können hybride und zivilgesellschaftliche Netzwerke durch ihren Beitrag zu globaler politischer Steuerung die Legitimität von *Global Governance* erhöhen. Das Wirken solcher Art Netzwerke kann nationale Eliten in Entwicklungsländern und auch in Industrieländern unter Druck setzen, stärker die Belange von Armen und Ausgegrenzten zu berücksichtigen. Es kann auch dazu beitragen, dass undemokratische und/oder untätige Regierungen umgangen werden und die Betroffenen direkt unterstützt und politisch gestärkt werden. Weiter kann als ein zentraler Vorteil von Netzwerken angeführt werden, dass sie Ressourcen und Know-how/Wissen auf ein gemeinsames Ziel hin akkumulieren können. Schließlich erfordert die Teilnahme an Netzwerken auch von mächtigen Akteuren eine Kompromissbereitschaft und eine Abgabe von Macht, was über die internen Strukturen hinaus auch in der Gesamtstruktur von *Global Governance* zu Kompromissen und einer Verringerung von Machtungleichgewichten führen kann.

Allerdings sollte eine Bewertung von transnationalen Netzwerken nicht voreilig positiv ausfallen. Vielmehr stehen den Chancen in den Bereichen von Inklusion, Partizipation und *Empowerment* eine Reihe von Problemen gegenüber, die vor allem darauf beruhen, dass Netzwerke nicht nur (bisher) schwächeren Akteuren eine Möglichkeit bieten, Einfluss zu gewinnen, sondern auch von mächtigeren Akteuren genutzt werden, um ihre Interessen in einer sich wandelnden *Governance*-Struktur durchzusetzen.

So haben wir in unserem empirischen Beispiel des Global Fund dargelegt, dass hybride Netzwerke von mächtigen Akteuren funktionalisiert werden können, beispielsweise, indem bestimmte Regierungen verstärkt auf Netzwerke bauen anstatt internationale Organisationen zu stärken, in denen sie ihre Interessen ggf. nicht so leicht durchsetzen können. Zudem können mächtige Akteure mittels Netzwerk-*Governance* auch demokratisch gewählte Regierungen in Entwicklungsländern umgehen, wenn diese abweichende Interessen und Politiken verfolgen. Doch nicht

nur die Umgehung und Schwächung von Internationalen Organisationen und Regierungen und anderen formal legitimierten Akteuren/Institutionen kann Legitimitätsprobleme erzeugen, sondern auch die mangelnde Input-Legitimität und/oder Verantwortlichkeit der einbezogenen Akteure. Netzwerk-*Governance* kann somit einer Privatisierung von Politik Vorschub leisten, die die Legitimität von *Global Governance* vermindert – eine Auffassung, die insbesondere gemäß eines delegativen Legitimitätsverständnis vertreten werden kann. In diesem Zusammenhang muss auch gefragt werden, welche Interessen sich innerhalb von Netzwerken durchsetzen und welche internen Machtverhältnisse vorhanden sind. So besteht die Gefahr, dass mächtige Akteure dominieren und gleichzeitig aber Netzwerke als egalitäre Formen der Kooperation dargestellt werden. Darüber hinaus partizipieren i.d.R. lediglich bestimmte Akteure an Netzwerken, d.h. vielfach sind die Partizipationschancen ressourcenarmer oder politisch radikaler Akteure recht gering. Schließlich kann der Zuwachs an Netzwerken zu einer Fragmentierung von *Governance* auf der globalen und nationalen Ebene führen; die mehrfach genannten Koordinierungsprobleme sind ein Resultat dieser Entwicklung.

Wir haben es also – auf wenige Schlagworte reduziert – mit einem *Trade-off* zwischen mehr Beteiligung und Stärkung emanzipatorischer Kräfte sowie einer erhöhten Flexibilität von *Global Governance* einerseits und den Gefahren der Privatisierung und Fragmentierung von Politik und *Governance* andererseits zu tun. Ob eine größere Bedeutung von Netzwerken in *Global Governance* emanzipatorische Kräfte stärken wird, ist daher zunächst eine offene Frage und hängt von der Perspektive emanzipatorischer Kräfte ab, Machtpotentiale zu nutzen. Dies verweist gerade im Bereich der ökonomischen und sozialen Menschenrechte auf die Perspektive, dass die Verbindlichkeit dieses Bereichs internationalen Rechts auch in öffentlichen *Governance*-Formen, d.h. beispielsweise in internationalen Regierungsorganisationen, zunehmend akzeptiert wird.

Auf der Grundlage der hier zusammengefassten politikwissenschaftlichen Überlegungen und der beiden Fallbeispiele argumentieren wir, dass transnationale Netzwerke dann ihr Potential für emanzipatorische Politik am stärksten entfalten können,

- wenn es eindeutige und transparente Regeln für die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure gibt (*Accountability* der Akteure);
- wenn eine Interaktion mit den formal legitimierten staatlichen Akteuren/Institutionen gewährleistet ist bzw. diese in das Netzwerk einbezogen sind (um ihre Umgehung und Schwächung zu verhindern);
- wenn interne Machtverhältnisse bewusst gemacht und ggf. ausbalanciert werden;
- wenn lokale Organisationen eingebunden sind;
- wenn eine Ergänzung von Maßnahmen gegeben ist oder die Ersetzung oder Duplizierung bereits vorhandener Strukturen sinnvoll begründet und mit möglichst allen Stakeholdern abgestimmt ist.

Dies sind normative Überlegungen, die für die Beurteilung von Netzwerkstrukturen wichtig sind; die reale Entwicklung von Netzwerken wird immer von den beteiligten Akteuren, deren Interessen und Macht abhängen.

Global Governance ist – insbesondere im Bereich Gesundheit – in den vergangenen zehn Jahren durch die Entwicklung vielfältiger Netzwerkstrukturen zweifellos stark beeinflusst worden. Insgesamt können solche Prozesse als Korrektiv zu den nach wie vor dominierenden marktorientierten Prozessen und Politiken einerseits, zu schwerfälligen politischen Prozessen in intergouvernementalen Organisationen andererseits verstanden werden. Sie tragen zu einer Stabilisierung von weltgesellschaftlichen Strukturen bei, indem sie globale Probleme in den politischen Prozess einbringen und Druck zu ihrer Bearbeitung – und damit aber auch Prozessen des Wandels – erzeugen. Vor allem die Nutzung diskursiver Macht und die Stärkung von Normen im Bereich der Menschenrechte hat es zivilgesellschaftlichen Gruppen ermöglicht, den kurzfristigen Interessen mächtiger Akteure z.T. einen sehr effektiven Widerstand entgegenzusetzen. *Empowerment* im Sinne der Inklusion bisher marginaler Gruppen in weltgesellschaftliche Strukturen impliziert immer auch ein Stück soziopolitischen Wandels. Ähnlich der historischen Rolle der Arbeiterbewegung in der Entwicklung des bürgerlichen Nationalstaats zum Sozialstaat, könnten emanzipatorisch-orientierte Netzwerke in einer Situation, in der auf nationaler Ebene sozialstaatliche Strukturen in Folge der Globalisierung unter Druck geraten bzw. kaum eine Chance haben, überhaupt erst zu entstehen, den Geburtshelfer einer globalen Sozialpolitik bilden. Dabei ist noch weitgehend offen, wie diese sich mittelfristig in Interaktion mit den bestehenden Strukturen von Staat und Markt entwickeln.

Anmerkungen

- 1 Die folgenden Aussagen beziehen sich auf empirisch-analytische und nicht auf normative *Governance*-Ansätze. Für einen Überblick über die (*Global*)-*Governance*-Diskussion: vgl. Messner & Nuscheler (2003); Hein (2003); Brunnengräber u.a. (2003); Benz (2004); Schuppert (2005).
- 2 Hier ist dann bezogen auf die Akteure zu differenzieren zwischen internen und externen Prozessen. Die *Governance*-Leistung von privatwirtschaftlichen Akteuren bezogen auf die Gesamtgesellschaft ist gleichwohl grundsätzlich Marktregelung.
- 3 Insbesondere in realistischen und neo-realistischen Ansätzen (Morgenthau 1973; Waltz 1979; Baldwin 2002), in neo-gramscianischen (Cox 1987, Gill 1993), aber auch in institutionalistischen (Keohane & Nye 1977; Nye 2004; Keohane 2002; Krasner 1985) Ansätzen erfolgte eine intensive Beschäftigung mit Macht. Für einen Überblick: Baldwin (2002); Guzzini (2000).
- 4 Zu GPPPs im Gesundheitsbereich: vgl. Bartsch (2003); Richter (2004)
- 5 People living with HIV/AIDS.
- 6 Zusätzlich zu den bereits vorhandenen Organisationen und Programmen WHO, UNAIDS, Weltbank, den bilateralen Entwicklungsagenturen wie USAID, DFID oder GTZ, PEPFAR, privaten Stiftungen, zahlreichen CSOs und GPPPs.

- 7 Wie insbesondere *Oxfam, Third World Network, Consumer Project on Technology (Cptech), Action Aid, The Centre for International Environmental Law (CIEL), Health Action International (HAI), Treatment Action Campaign (TAC), Voluntary Services Overseas (VSO)*
- 8 Vgl. die MSF Access Website (www.accessmed-msf.org/campaign) zu diesen Informationen sowie die dort angegebenen Links.
- 9 Zuständig für die Überwachung und Interpretation des entsprechenden Menschenrechtspaktes aus dem Jahr 1966, der internationales Recht geschaffen hat.
- 10 Siehe die Doha-Erklärung vom November 2001 sowie die Revision des TRIPS-Abkommens im Dezember 2005.
- 11 siehe: dndi.org (About DNDi; research portfolio; Zugriff am 25. Juni 2006); auch: Interview mit Karim Laoubdia, MSF.

Literatur

- Arts, Bas (2003): *Non-State Actors in Global Governance – Three Faces of Power. Working Paper*. Max-Planck-Projektgruppe „Recht der Gemeinschaftsgüter“ (http://www.mpp-rdg.mpg.de/pdf_dat/2003_4.pdf).
- Baldwin, David (1989): *Paradoxes of Power*. New York.
- Barnett, Michael; Duvall, Raymond (2005): „Power in global governance“. In: dies. (Hg.): *Power in Global Governance*. Cambridge, S. 1-32.
- Bartsch, Sonja (2003): „Global Public-Private Partnerships in Health: Potential and Limits“. In: Hein, Wolfgang; Kohlmorgen, Lars (Hg.): *Globalisation, Global Health Governance and National Health Politics in Developing Countries. An Exploration into the Dynamics of Interfaces*. Hamburg, S. 225-240.
- Bartsch, Sonja; Hein, Wolfgang; Kohlmorgen, Lars (2007): „Interfaces: A Concept for the Analysis of Global Health Governance“, in: Hein, Wolfgang; Bartsch, Sonja; Kohlmorgen, Lars (Hg.): *Global Health Governance and the Fight Against HIV/AIDS*. Basingstoke (i.E.).
- Benner, Thorsten; Reinicke, Wolfgang; Witte, Jan Martin (2005): „Multisectoral Networks in Global Governance: Towards a Pluralistic System of Accountability“. In: Held & Koenig-Archibugi 2005, S. 67-86.
- Benz, Arthur (Hg.) (2004): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden.
- Börzel, Tanja A. (1998): „Organizing Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks“. In: *Public Administration*, Nr. 76 (1998), S. 253-273.
- Börzel, Tanja A.; Risse, Thomas (2005): „Public-Private Partnerships. Effective and Legitimate Tools of International Governance?“ In: Grande, Edgar; Pauly, Louis W. (Hg.): *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*. Toronto, S. 195-216.
- Brand, Ulrich; Brunnengräber, Achim; Schrader, Lutz; Stock, Christian; Wahl, Peter (2000): *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?* Münster.
- Brühl, Tanja; Rittberger, Volker (2002): „From international to global governance: Actors, Collective Decision-making, and the United Nations in the World of the Twenty-First Century“. In: Rittberger, Volker (Hg.): *Global Governance and the United Nations System*. Tokyo/New York/Paris, S. 1-47.
- Brunnengräber, Achim; Dietz, Kristina; Hirschl, Bernd; Walk, Heike 2004: *Interdisziplinarität in der Governance-Forschung*. Diskussionspapier 01/04 des Projektes „Global Governance und Klimawandel“. Berlin.
- Castells, Manuel (2001-2003): *Das Informationszeitalter*. 3 Bde. Leverkusen 2001 & 2002, Opladen 2003.
- Cox, Robert W. (1987): *Power, Production, and World Order*. New York.
- Gill, Stephen (Hg.) (1993): *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge.

- Grant, Ruth W.; Keohane, Robert O. (2005): „Accountability and Abuses of Power in World Politics“. In: *American Political Science Review*, Bd. 99, Nr. 1, Februar 2005, S. 29-43.
- Hein, Wolfgang (2001): „Weltgesellschaft: Entgrenzung, Entwicklung, Empowerment und Emanzipation“. In *PERIPHERIE*, Nr. 83, S. 36-77.
- Hein, Wolfgang (2003): „Governance und gesellschaftliche Entwicklung“. In: *Nord-Süd aktuell*, 3/2003, S. 394-410.
- Held, David; Koenig-Archibugi, Mathias (Hg.) (2005): *Global Governance and Public Accountability*. Oxford.
- Jachtenfuchs, Markus (2003): „Regieren jenseits der Staatlichkeit“. In: Hellmann, Gunther; Wolf, Klaus Dieter; Zürn, Michael (Hg.): *Die neuen Internationalen Beziehungen – Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*. Baden-Baden, S. 495-518.
- Kenis, Patrick; Raab, Jörg (2003): *What Do Policy Networks Do?* Paper Prepared for the conference on Democratic Network Governance, Kopenhagen, Dänemark, 22.-23. Mai 2003.
- Kenis, Patrick; Schneider, Volker (1991): „Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox“. In: Marin, Bernd; Mayntz, Renate (Hg.): *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder/Colorado, S. 25-62.
- Kenis, Patrick; Schneider, Volker (Hg.) (1996): *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. München.
- Keohane, Robert O. (2002): *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London.
- Keohane, Robert O. (2003): „Global Governance and Democratic Accountability“. In: Held, David; Koenig-Archibugi, Mathias (Hg.): *Taming Globalization: Frontiers of Governance*. Cambridge, S. 130-57.
- Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (1977): *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston.
- Kohler-Koch, Beate (2004): „Legitimes Regieren in der EU. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Weißbuch zum Europäischen Regieren“. In: Kaiser, André; Zittel, Thomas (Hg.): *Demokratietheorien und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmannsegg*. Opladen, S. 423-446.
- Kooiman, Jan (2003): *Governing as Governance*. London.
- Krasner, Stephen D. (1985): *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley.
- Leggewie, Claus (2002): „Transnationale Bewegungen und demokratische Frage. Das Demokratisierungsparadox“. In: *Transit – Europäische Revue*, Nr. 24/2002, o.S.
- Marcussen, Martin; Torfing, Jacob (2003): *Grasping Governance Networks*. Working Paper, Centre for Democratic Network Governance.
- Mayntz, Renate (2005): „Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?“. In: Schuppert, Gunnar Folker (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden, S. 11-20.
- Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (2003): *Das Konzept Global Governance – Stand und Perspektiven*. INEF-Report 67. Duisburg.
- McGrew, Tony (2001): *Governing without Governance. Towards a Genuine Global Governance*. Manuskript. Southampton.
- Mitchell, J. Clyde (1969): *Social Networks in Urban Situations. Analyses of personal relationships in Central African towns*. Manchester.
- Moreno, Jacob (1934): *Who shall survive?* New York (dt. Die Grundlagen der Soziometrie, 1953).
- Morgenthau, Hans J. (1973): *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York.
- Nölke, Andreas (2005): „Transnationale Politiknetzwerke in den Nord-Süd-Beziehungen“. In: *Nord-Süd aktuell*, 1/2005, S. 67-85.
- Rhodes, R.W.A. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia.

- Richter, Judith (2004): *Public-Private Partnerships and Health for All: How Can WHO Safeguard Public Interests?* GASPP Policy Brief Nr. 5.
- Risse, Thomas (2006): „Transnational Governance and Legitimacy“ In: Benz, Arthur; Papadopoulos, Yannis (Hg.): *Governance and Democracy. Comparing National, European, and International Experiences*. London.
- Risse, Thomas; Lehmkuhl, Ursula (2005): *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Beiträge zur Theoriebildung*. (aus dem Antrag für den SFB 700).
- Rosenau, James N. (2002): „Governance in a New Global Order“ In: Held, David; Mc Grew, Anthony (Hg.): *Governing Globalisation. Power, Authority and Global Governance*. Cambridge, S. 70-86.
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa – effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M./New York.
- Scherrer, Christoph (2000): „Global Governance. Vom fordistischen Trilateralismus zum neo-liberalen Konstitutionalismus“. In: *PROKLA*, Nr. 118, S. 13-38.
- Schneider, Volker (2004): *Politiknetzwerke und die Steuerung komplexer Gesellschaften*. Working Paper. Konstanz.
- Scholte, Jan Aart (2005): „Civic Society and Democratically Accountable Global Governance“. In: Held & Koenig-Archibugi 2005, S. 87-109.
- Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*. Reading.
- Weber, Max (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen.
- Wilke, Helmut (2001): *Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme*. Stuttgart.
- Windhoff-Heritier, Adrienne (1987): *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt a.M./New York.
- Wolf, Klaus Dieter (2005): „Private Actors and the Legitimacy of Governance Beyond the State. Conceptual Outlines and Empirical Explorations“. In: Benz, Arthur; Papadopoulos, Ioannis (Hg.): *Governance and Democratic Legitimacy: Transnational, European, and Multi-Level-Issues*. London 2005, S. 200-227.
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt a.M.
- Zürn, Michael (2005): „Global Governance and Legitimacy Problems“. In: Held & Koenig-Archibugi 2005, S. 136-163.

Adressen der AutorInnen:

Lars Kohlmorgen
lars.kohlmorgen@uni-hamburg.de

Wolfgang Hein
hein@giga-hamburg.de

Sonja Bartsch
bartsch@giga-hamburg.de